

HERRAMIENTAS DE DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO. LA POBLACIÓN COMO PROTAGONISTA DE LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES. EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA¹

Antonio Martínez Puche²

Dpto. Geografía Humana

Universidad de Alicante

Coordinador del Máster oficial DELEITE³

1. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales se enfrentan a un desafío importante: los cambios acontecidos en los procesos productivos, políticos, normativos, fiscales y comunicacionales requieren de decisiones y respuestas cada vez más rápidas y flexibles, que maximicen los beneficios de la comunidad, lo cual a su vez también demanda mayores espacios de participación y decisión. Se trata de superar un estilo de administración para adoptar uno de gestión y fomento de aspectos como el liderazgo y el tejido asociativo, en un contexto proactivo y de servicio público del gobierno local, quizás ahora amenazado con las reformas incorporadas por la *Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*.

Ante ello, tanto los gobiernos nacionales como los organismos internacionales promueven herramientas de gestión, espacios de reflexión y recursos para

1. Proyecto GV/2014/085: «Análisis de la innovación territorial, gobernanza y procesos de resiliencia en la Comunidad Valenciana para el favorecimiento de emprendimientos locales. Identificación de instrumentos, evaluación de indicadores y sistematización de buenas prácticas», Conselleria de Educación Cultura y Deporte, Dirección General de Universidades, Estudios Superiores y Ciencia.

2. antonio.martinez@ua.es

3. Master Oficial de Desarrollo Local e Innovación Territorial

que los gobiernos locales se incorporen a este nuevo escenario con el desarrollo local participado como catalizador de las nuevas ayudas europeas. Se atisba un cambio de tendencia al concebir la herramienta, más como un medio para favorecer procesos (largo plazo), que como un fin en sí mismo para conseguir proyectos (financiación a un corto plazo).

A pesar de las similitudes de problemas existentes y las soluciones, parciales o integrales adoptadas, en los estudios de casos se observa que la política de desarrollo local toma formas propias en cada uno de los distintos países de la Unión Europea. La forma de organización del Estado, el mayor o menor grado de descentralización, el desarrollo e identificación de sistemas productivos locales de empresas, la aplicación de políticas sectoriales o integradas, determinan que las acciones de desarrollo local tengan que ser diferenciadas y analizadas en su contexto territorial (Romero y Farinós, 2011: 296). De hecho en la actualidad, y frente a las políticas regionales de hace más de tres décadas, un renovado concepto se está imponiendo en la aplicación de las políticas de desarrollo que ha ido evolucionando en la presente década. La gobernanza como metodología y sistema tiene la capacidad de movilizar capitales, actividades y conocimientos, a través del compromiso y el sentimiento de pertenencia al territorio. Ello permite instituir políticas pero no sustituirlas, ya que posibilita la intervención de un conjunto de instituciones y de actores que no pertenecen a la esfera gubernamental (Delfour, 2007: 41). Así, la gobernanza debería implicar el fomento de la participación en red, del compromiso de las fuerzas vivas, del fomento de los procesos continuados frente a los proyectos finitos, favoreciendo la capacidad de autoevaluación para seguir mejorando. Todo ello teniendo en cuenta la consideración de escalas administrativas y territoriales, así como la capacidad de autonomía en la toma de decisiones por parte de la comunidad local, favoreciendo la participación pública y ciudadana, potenciando la transversalidad y la coordinación en las acciones.

De hecho, la gobernanza surge en el contexto de la llamada «crisis de la gobernabilidad», discurso este que enfatiza las relaciones entre los gobiernos y los entes locales, y sus ciudadanos, favoreciendo además la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales en el *policy-making* o *making democracy work* (política y democracia participada) (Natera, 2005: 55; Montero, Font, y Torcal, 2006: 27).

Sin duda, los ayuntamientos como órganos de representatividad de los ciudadanos, más próximos a ellos, y gestores de las políticas locales, se erigen en el instrumento administrativo que más hace en relación a la aplicación de acciones y el estímulo de decisiones en materia del «buen gobierno». La democracia local en Europa ha ido evolucionando y desde hace tres décadas se pueden establecer diferentes formas de articulación, modelos de actuación y niveles de descentralización. Hace cuatro décadas los problemas más acuciantes para los entes

locales, eran la captación y optimización de recursos básicos y servicios perentorios como el abastecimiento de agua, el asfaltado de calles, la reurbanización de zonas y espacios industriales y comerciales, alcantarillado, etc. Desde hace una década, los ciudadanos, ante nuevas necesidades y renovados contextos, reclaman otro tipo de medidas y renovadas soluciones.

2. NUEVAS POSIBILIDADES ANTE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA (2014-2020). LA METODOLOGÍA «INVESTIGACIÓN-ACCIÓN-PARTICIPACIÓN» AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La política europea actual en materia de desarrollo local integrado, sienta sus bases en la reforma de los Fondos Estructurales regulada por el Reglamento CEE /2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, desarrollado mediante cuatro reglamentos promulgados el 29 de diciembre de 1988 y con entrada en vigor el 1 de enero de 1989. La reforma de los Fondos Estructurales integró al Desarrollo Local en el cuadro de políticas regionales a través de las Iniciativas Comunitarias (Martínez, Pérez i Sancho, 2000: 50).

En los últimos 20 años, el enfoque LEADER ha resultado ser una herramienta eficaz y eficiente en la ejecución de políticas de desarrollo local. La Comisión Europea ha promovido también este método de ejecución a través de otras iniciativas comunitarias, como URBAN y EQUAL. En el caso de LEADER, al que la UE ha proporcionado apoyo continuo desde 1991, se ha convertido en un elemento importante de la política de desarrollo rural con un alto nivel de aceptación en toda Europa (Esparcia, 2015: 356). Sin duda, la propuesta establecida en el *Reglamento (UE), n.º 1303 del Parlamento Europeo y del Consejo* de 17 de diciembre de 2013, y en sus artículos 30 y 31, para el Desarrollo Local de las Comunidades Locales (DLCL), está basada en el enfoque LEADER y concierne a todos los fondos cubiertos por el Marco Estratégico Común (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo de la Pesca y Marítimo y Fondo de Cohesión) en el período de programación 2014-2020 (los fondos del MEC). El DLCL es una herramienta específica para el uso en el nivel subregional, que es complementaria a otros apoyos al desarrollo en el nivel local⁴. En efecto, el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que, a fin de reforzar su cohesión económica, social y territorial, «la Unión se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, y que se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas

4. Reglamento (UE) n.º 1303 del Parlamento Europeo y del Consejo, 17 diciembre de 2013 (artículos 30 y 31).

naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones ultraperiféricas, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población, y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

Sin duda la cohesión territorial está presente, y toma como herramienta eficaz y eficiente al desarrollo local participativo, considerando esencial tener en cuenta el potencial y las necesidades locales, así como las características socioculturales pertinentes. Así se remarca que la responsabilidad de elaborar y poner en práctica las estrategias de desarrollo local participativo debe darse a los grupos de acción locales que representan los intereses de la comunidad. Las disposiciones concretas relativas a la definición del área y la población a las que se aplican las estrategias de desarrollo local participativo deben establecerse en los programas pertinentes con arreglo a las normas específicas del Fondo. Pero todo ello favoreciendo espacios de diálogo, reflexión y proposición, catalizados por la Universidad (facilitador-investigador), y contruidos por la participación proactiva de los políticos (gestores-acción) y de la ciudadanía (beneficiarios-participación) (figura 1).

En general, los objetivos que se persiguen son (Martínez *et alii*, 2014: 168):

- Animar a las comunidades locales a desarrollar enfoques ascendentes integrados en los casos donde exista la necesidad de responder a los retos territoriales y locales que requieran un cambio estructural.
- Generar capacidad en la comunidad y estimular la innovación (incluida la innovación social), la iniciativa empresarial y la capacidad de cambio mediante el fomento del desarrollo y la detección de potencial sin explorar en comunidades y territorios.
- Promover la propiedad de la comunidad aumentando la participación en las comunidades y generar un sentimiento de implicación y propiedad que aumente la eficacia de las políticas de la UE.
- Asistir a la gobernanza en varios niveles proporcionando una ruta para que las comunidades locales participen plenamente en el desarrollo de la aplicación de los objetivos de la UE en todas las áreas.

Durante el periodo de programación 2014-2020, una de las principales novedades para las Entidades Locales es la elaboración de *Actuaciones de Desarrollo Urbano Sostenible Integradas* (EDUSI), necesarias para financiar actividades de esta naturaleza en las ciudades con fondos FEDER. Para ello se les requerirá la existencia de una estrategia integrada o plan estratégico de carácter general que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para la propia definición, desarrollo y evaluación de tales actuaciones»⁵.

5. Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, *Orientación a los municipios para el acceso a la financiación FEDER en las intervenciones urbanas*, 2 de noviembre de 2015.

Figura 1. Metodología de Investigación – Acción – Participación en el desarrollo de las Estrategias Territoriales Participativas



Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha señalado con anterioridad, para acceder a esta línea de financiación, la Entidad Local deberá presentar una Estrategia Integrada, ya que en el periodo de programación 2014-2020, se valoran estas estrategias, y no proyectos aislados. Será la Entidad Local la que proponga qué actuaciones incluidas en dicha estrategia cofinancian con los fondos FEDER, siempre con la validación de la correspondiente autoridad de gestión (en este caso, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)⁶.

Sin duda, como principio inspirador europeo de las estrategias territoriales participativas, es necesario hacer mención al *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, remitido a la Comisión Europea el 22 de abril de 2014, y aprobado el 30 de octubre de 2014, el cual establece que «a las nuevas propuestas de desarrollo urbano se les exigirá estar respaldadas por una estrategia bien definida y a largo plazo que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para todas

6. Grupo de Trabajo de la Red de Iniciativas Urbanas (RIU) de la Federación Española de Municipios y Provincias www.femp.es «Recomendaciones para Estrategias Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible durante el periodo de programación 2014-2020».

aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente». En este sentido es necesario remarcar los retos de la *Estrategia Europea 2020* también como base de este documento estratégico local, ya que estos hitos tienen como objetivo definir el lugar que deben ocupar los territorios europeos dentro de un mundo global en 2020. Las estrategias locales participadas de desarrollo integrado deben ser coherentes con los programas pertinentes de los fondos del Marco Estratégico Común (MEC), a través de los que reciben apoyo. Deben definir el área y población cubiertas por la estrategia; incluir un análisis de las necesidades de desarrollo y el potencial del área, que comprenda un análisis de puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y amenazas; y describir los objetivos, así como el carácter integrado e innovador de la estrategia, incluidas las metas en cuanto a resultados. Las estrategias también deben incluir un plan de acción que demuestre el modo en que los objetivos se plasmarán en proyectos concretos, acuerdos de gestión y supervisión y un plan financiero.

3. LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES PARTICIPADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

La planificación estratégica actual en la Comunidad Valenciana, no se entiende si no se hace referencia a la *Estrategia Territorial Valenciana* aprobada mediante el DECRETO 1/2011, de 13 de enero, del Consell, y que sentó las bases para que los ayuntamientos llevaran a cabo planes estratégicos participados. De ahí que se plantearan previsiones y recomendaciones para las comarcas valencianas, donde se contemplaban el fomento, a partir de las proposiciones realizadas, de un territorio más competitivo, a todos los niveles, generando, por tanto, un valor añadido. Así, temáticas como la participación ciudadana, la cohesión territorial, el patrimonio cultural, la sostenibilidad, los recursos ambientales, las infraestructuras, entre otros parámetros, forman parte del citado documento, que en definitiva se sintetiza en 7 grandes ejes. El primero es la *eficacia* de los territorios a la hora de «consumir» de forma racional recursos como el suelo, el agua y la energía; la *conectividad*, para la difusión del conocimiento y la mejor distribución de las dinámicas territoriales para el avance de los territorios; la *proximidad*, entre vivienda, servicios y la población para incidir en un desarrollo y consumo más sostenible y eficiente; la *diversidad* de los territorios, para que se adapten mejor y más rápidamente a las distintas coyunturas económicas, sociales y ambientales; la Estrategia Territorial Valenciana protege y refuerza un territorio donde conviven de forma armónica, la población, los usos del suelo y actividades económicas. En quinto lugar, la *innovación*, como instrumento capaz de generar valor tanto en la cualificación de los sectores tradicionales como en las nuevas actividades relacionadas con la sociedad del conocimiento.

Todo ello valorando la *personalidad* y *singularidad* de los territorios valencianos, al objeto de ser competitivos, desde lo singular, en un mercado global. En definitiva, buscando la *cohesión social* a través de la *gobernanza territorial* capaz de crear marcos de acuerdo público-privado estables y transparentes, simplificando, al mismo tiempo, los trámites y procedimientos administrativos.

En este contexto, desde el Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Alicante, se ha puesto al servicio de los ayuntamientos la elaboración de estrategias participativas. Así, el equipo de trabajo se plantea la necesidad de dotar de significado y contenido palabras, términos y conceptos como participación, ciudadanía, planificación estratégica, inteligencia colectiva, gobierno abierto, gobernanza, representatividad, desarrollo socioeconómico e innovación social, entre otros términos, muy utilizados en numerosos documentos, que en los últimos años no han ido más allá de estanterías o cajones, sin redundar positivamente, y de forma aplicada, en beneficio de la ciudadanía. De nada vale la intención sino le pones acción, y en el caso que nos ocupa, hasta la fecha, ha existido mucha *pose*, y muy poco *poso*.

3.1. Metodología y aplicación de las Estrategias Territoriales Participativas (2012-2015). Los casos de Villena (Alicante) y Alfafar (Valencia)

Las *Estrategias Territoriales* de los municipios tienen que ser un instrumento flexible e inductivo, y por tanto sometido a la dinámica social, económica, ambiental, cultural y política de la localidad, que permita una acción de gobierno programática y sistemática (planificada) a partir de un proceso previo de reflexión y análisis participado. Todo ello para establecer un protocolo de actuación de objetivos y acciones, posibilitando a toda la ciudadanía someterlo a una evaluación y seguimiento para definir las líneas básicas que pueden guiar la gestión socioeconómica en el municipio bajo un enfoque integrado, y que posibilite generar las condiciones de acogerse a las ayudas europeas de la *Política de Cohesión Europea (2014-2020)*. Lo que se quiere desarrollar es la metodología «investigación-acción-participación», donde se generen espacios de encuentro y diálogo entre investigadores, ciudadanía y responsables políticos, que a su vez obtengan retorno, en forma de diagnóstico y propuestas de acciones. Todo ello al objeto de facilitar la integración del mayor número posible de actores y entidades, se posibilita un mayor sentimiento de pertenencia local y el discurso tiene una mayor capacidad para crear un proyecto colectivo que, además de cohesionar a la comunidad en torno a unos objetivos propios, sea capaz de proyectarla con la finalidad de buscar las culturas, mercados y capitales necesarios para su desarrollo presente y futuro.

En este sentido la participación pública se entiende como el procedimiento que permite a una sociedad incidir y formar parte en la toma de decisiones

sobre políticas que le conciernen (medio ambiente, servicios, cultura, sanidad, inmigración, etc.). En caso contrario, la participación se convierte en la práctica del mucho decir y del poco decidir y hacer. Por ello, y de manera genérica la Estrategia Territorial de estos municipios, se ha basado en:

- 1) Identificar las oportunidades en las escalas provincial, comarcal y municipal para el desarrollo de proyectos innovadores en el ámbito del empleo y el desarrollo local.
- 2) Reconocer medios, entornos o territorios innovadores o favorables a la generación y difusión de la innovación.
- 3) Identificar buenas prácticas por sectores y de forma integrada.
- 4) Difundir y/o fortalecer el concepto de innovación territorial.
- 5) Definir, aplicar y desarrollar una metodología de trabajo para la identificación de oportunidades de innovación, talentos y líderes en el marco local, todo ello a través de la participación ciudadana.
- 6) Informar y sensibilizar sobre la necesidad e importancia de una participación proactiva.

En definitiva, se trata de innovar en los procedimientos, al objeto de trascender al proyecto, para favorecer un proceso (imágenes 1 y 2). En este sentido,

Imágenes 1 y 2. *Actividades realizadas en Villena y Alfafar para difundir y participar con la población local, los primeros diagnósticos de las estrategias territoriales*



Fuente: Elaboración propia.

Imágenes 3 y 4. Talleres de trabajo de manera comunitaria



Fuente: Elaboración propia.

entendemos como innovación a la capacidad de provocar cambios y avances, desde el conocimiento, la creatividad, la sapiencia y la experiencia, generando valor en lo que hacemos, aportamos y creamos, en beneficio colectivo y de la comunidad.

Entre los grupos sociodemográficos con los que se ha trabajado, destacamos a los jóvenes, jubilados, amas de casa, tejido asociativo, sectores socioeconómicos y técnicos municipales, entre otros. Se ha primado la voluntariedad y el análisis de aspectos específicos, atendiendo a la naturaleza y características del municipio, como el centro histórico, los polígonos industriales, los espacios naturales y el turismo, etc. También se ha planteado, después del análisis, una serie de acciones de tipo instrumental, vinculadas a la ordenación del territorio (como los planes de ordenación urbana y las de preservación y gestión de los recursos naturales); y las de tipo socioeconómico, como las del fomento de nuevos yacimientos de empleo, apoyo al emprendedor y reactivación del empleo, programas todos ellos que se ajustan en la Política de Cohesión Europea (2014-2020).

3.1.1. La Estrategia Territorial de Villena+Innovación (ETV+i) y Alfafar 2020. Un modelo a seguir para los municipios de la Comunidad Valenciana

Vamos a tomar como referencia dos municipios que sí han realizado sus planes estratégicos, con base en la participación ciudadana, y sí que optan a acogerse a los fondos FEDER a partir de 2016. Así, Villena con una población censada en 2014 de 34.530 habitantes, dedicada a la agricultura, industria y comercio; y Alfafar, con 21.305 habitantes y dedicados a los servicios, beneficiados en gran parte por la localización de un IKEA, han sido nuestras áreas de estudio.

En abril de 2012 comenzó la ETV+i, un proyecto financiado por el Ayuntamiento de Villena (Alicante) que coordinó el Departamento de Geografía

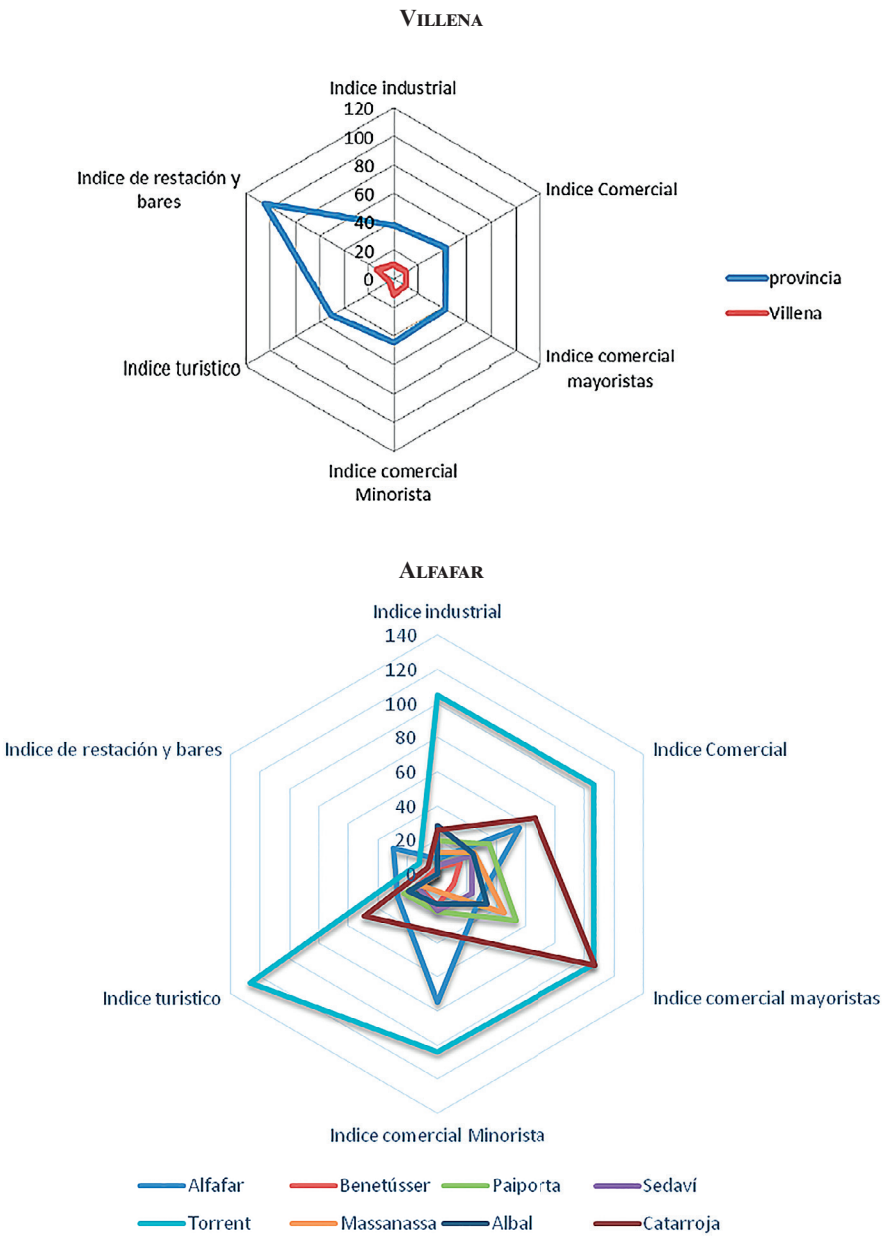
Humana de la Universidad de Alicante. Pronto nos dimos cuenta de que no tenía que ser un diagnóstico al uso ni un estudio descriptivo más, como ha ocurrido en otros casos. La inflación de planes estratégicos desarrollados en la provincia de Alicante obligó a finales de 2012, a celebrar una reunión para optimizar las iniciativas impulsadas a instancias de distintos organismos: Universidad de Alicante, Cámara de Comercio, COEPA (Confederación de empresarios) y Diputación provincial, entre otros. El exceso de documentos estratégicos había provocado una notable parálisis en las acciones propuestas⁷. Tampoco había ayudado la aparente desconexión con las realidades del territorio, la ausencia de protagonismo de la ciudadanía, los elevados costes de algunos proyectos presentados y el interés partidista de ayuntamientos y demás instituciones. En este escenario aparecieron sendos planes estratégicos en los municipios de Elche (2011) y Alicante (2012) que no han contribuido a considerar la planificación estratégica como un instrumento eficaz y eficiente, útil y no solo utilitarista. De hecho, la percepción general es que muchos de estos documentos han servido para realizar un diagnóstico descriptivo, sin proposiciones coherentes ni acciones proactivas, ni una verdadera participación pública y ciudadana⁸. Siguiendo el modelo de gestión y elaboración de la ETV+i, comenzamos *Alfajar 2020* en enero de 2015, nombre que recibió el plan estratégico participado de esta población del ámbito periurbano del área de la ciudad de Valencia y localizada en la comarca de L'Horta Sud.

Ambas estrategias incluyeron, entre sus objetivos, conciliar algunas de las directrices de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobada el 13 de enero de 2011 por la Generalitat Valenciana, y sus previsiones para las comarcas del Vinalopó, y de L'Horta Sud. También contempló fomentar, a partir de las proposiciones, un territorio más cohesionado e integrador. No hay que olvidar que Villena es el segundo término municipal más grande de la provincia de Alicante (345 km²), y que junto a un sistema productivo basado tradicionalmente (siglo xx) en la fabricación de calzado, también la agricultura y, sobre todo, los servicios juegan un papel de notable relevancia en la economía local. También destaca Alfajar que con una superficie de (10'1 km²), tiene en su término municipal más del 80% del parque natural de la Albufera y conecta tres polígonos comerciales e industriales, en los que en uno de ellos se localiza la multinacional sueca IKEA.

7. «Los expertos apuestan por revisar los planes estratégicos para reactivar la provincia. El urbanista Alfonso Vegara y los catedráticos Andrés Pedreño y Joaquín Melgarejo abogan por impulsar proyectos e ideas que no requieran grandes inversiones» *Diario INFORMACIÓN*, sábado 10 de noviembre de 2012.

8. *Impulsa Alicante. Diagnóstico competitivo y grado de desarrollo de la ciudad de Alicante* (2012), Deloitte y Ayuntamiento de Alicante, 321 pp.; *Elche. Proyecto Ciudad* (2011), Fundación Metrópoli y Ajuntament d'Elx, 233 pp.

Figuras 2 y 3. *Polígonos de Desarrollo. Villena y Provincia de Alicante. Alfafar y municipios vecinos*



A lo largo de la elaboración de los planes, se realizaron análisis, diagnósticos, talleres, jornadas, coloquios y asambleas ciudadanas con los siguientes objetivos:

- Detectar, identificar y diagnosticar las necesidades reales y potenciales del municipio, agrupándolas por áreas de gestión: economía y empleo, turismo y patrimonio, medio ambiente y agricultura, urbanismo e infraestructuras, gobernanza y ciudadanía, etc.
- Sistematizar la documentación recopilada y aportada por las entidades públicas y privadas para establecer un informe final que contenga propuestas de actuación con criterios de eficiencia y eficacia (con posterior desarrollo en planes generales y especiales a nivel municipal).
- Propiciar la reflexión colectiva y compartida en torno al modelo territorial y a la acción de gobierno, implicando a la ciudadanía, los sectores privados y los poderes públicos locales en todo el proceso.

En definitiva la metodología aplicada ha sido *ad hoc*, con un marcado carácter innovador, flexible, experimental y experiencial. En primer lugar se efectuó una recopilación y una síntesis analítica de los proyectos realizados desde los años ochenta hasta ahora, estableciendo un catálogo documental (panel de experiencias) que pudiera ser útil en el diagnóstico previo. Destacan los *Planes Estratégicos Locales* y *Provinciales*, además del análisis de la documentación aportada por algunas personas.

Para sistematizar la información obtenida se confeccionó una ficha de análisis con estos apartados: *Motivación* (Por qué), *Objetivos* (Para qué), *Metodología* (Cómo se hace), *Contenidos* (Qué es lo que se ha hecho hasta ahora), *Resultados* (Qué es lo que se ha conseguido), *Conclusiones* (Valoraciones). La intención fue tener una idea global del municipio, más allá de las meras cifras estadísticas y socioeconómicas que suelen utilizar habitualmente las consultoras foráneas en sus planificaciones estratégicas convencionales, en las que se detectó un desconocimiento de las circunstancias reales de los municipios objeto de evaluación.

En segundo lugar, se aplicó un sistema de indicadores que midiera el índice industrial, las actividades comerciales, y que se comparó con otras poblaciones, en lo que se ha llamado el «polígono de desarrollo» (figuras 2 y 3). De este modo, se identificaron y definieron las oportunidades de innovación territorial de Villena y Alfafar, en comparación con poblaciones cercanas, para reforzar desde el punto de vista cuantitativo, los aspectos cualitativos extraídos en los talleres participativos y las asambleas ciudadanas.

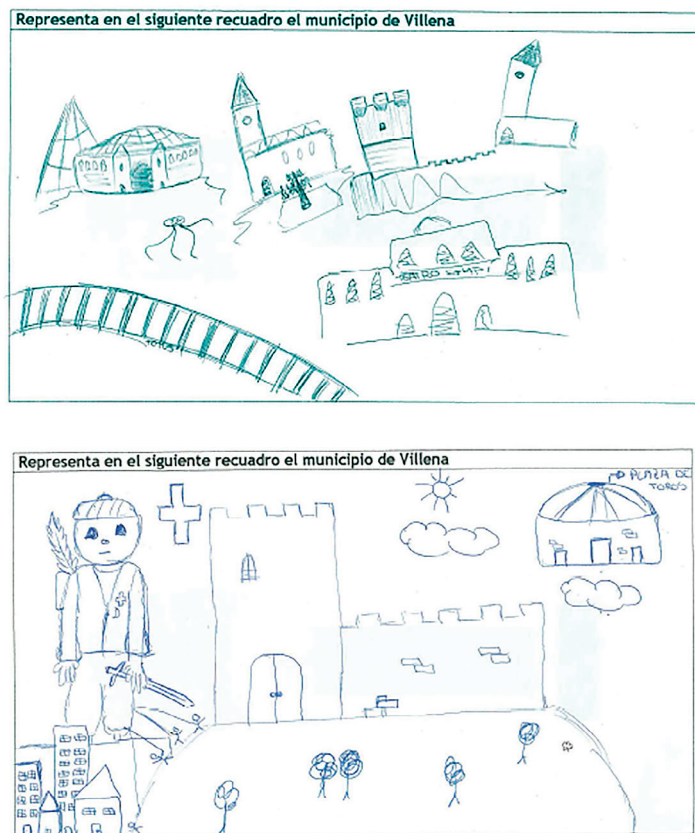
La ciudadanía también asumió de forma voluntaria un papel activo por medio de convocatorias abiertas y sectoriales a las que han acudido personas y colectivos de todo tipo. El motivo fue lograr un doble proceso: obtención de datos (talleres / entrevistas / jornadas) y determinación de prioridades y

necesidades (asambleas ciudadanas), generando al mismo tiempo una mayor implicación en el desarrollo de la *ETV+i* y de *Alfafar 2020*, por parte de los ciudadanos, que asistían a informarse, desde una perspectiva de la participación ciudadana voluntaria y legítima, y no orgánica ni legitimidad (por pertenecer solo, a una asociación, sindicato u organismo).

La intervención de la ciudadanía en el proceso de elaboración de la *Estrategia Territorial de Villena+ Innovación* y en *Alfafar 2020*, se materializó en una serie de talleres participativos con una metodología ágil, innovadora, fácil de aplicar y adaptada a las necesidades del territorio y del colectivo que asistía.

- a) *Encuestas abiertas y cerradas*. Esta técnica permitió producir y organizar con bastante rapidez un conjunto amplio de ideas sobre diversas temáticas (urbanismo, entidades sociales, economía, equipamientos, prospectiva de ciudad). La dinámica se dividió en tres partes. En un primer momento se distribuía a los participantes en grupos. A continuación debatían sobre el asunto expuesto. Por último, el moderador general exponía en un panel a todos los asistentes las conclusiones de cada grupo acerca de los aspectos positivos o negativos y las propuestas de cambio o nuevas propuestas.
- b) *Focus group*. Sirvió para fomentar el diálogo en pequeños grupos sobre un tema específico. Generalmente esta dinámica se realizó con colectivos que *a priori* conocían de primera mano el tema que se iba a debatir, bien porque eran miembros de una asociación vinculada con el asunto o bien porque trabajaban en su día a día esas cuestiones. Ello fomentó una fuerte interacción entre todos los miembros, produciendo un efecto sinérgico que desencadenó un aluvión de respuestas y una lluvia de ideas entre todos los presentes.
- c) *Elevator pitch*. Se trata de plantear, en menos de un minuto, las principales ideas que se les ocurrían a los participantes en relación con la pregunta realizada. La dinámica del taller de participación siguió este patrón. En primer lugar cada participante exponía al resto de asistentes su visión del municipio, teniendo en cuenta el pasado, el presente y la idea de ciudad que querían para el futuro. Luego se dividían en tres grupos de cuatro participantes compuestos por representantes de un partido político o de un colectivo asociativo distinto. Cada grupo plasmaba de manera consensuada y en una ficha aquellos aspectos claves para el desarrollo social, territorial y económico de Villena. Finalmente el portavoz de cada grupo exponía al resto de asistentes las ideas reflejadas.
- d) *Mapas mentales y de percepción*. Los mapas mentales son un método muy eficaz para extraer información de manera sintética. Se trató de aplicar un método lógico y creativo para expresar ideas que consistían,

Imágenes 5 y 6. *Mapas mentales y de percepción sobre los recursos del municipio de Villena*



Fuente: Dinámica en un taller realizado en el IES Navarro Santafé (Villena) en el marco del proyecto Estrategia Territorial de Villena + innovación (ETV+i).

literalmente, en cartografiar las reflexiones sobre un tema. En este caso se utilizó en los talleres realizados con los jóvenes estudiantes de Bachillerato, que pudieron ilustrar su percepción de los principales elementos del municipio a través de símbolos, palabras e imágenes (imágenes 5 y 6). Hay que destacar los más de un centenar de mapas subjetivos o mentales, que se llevaron a cabo por parte de los alumnos/as de los tres institutos de bachillerato de la ciudad de Villena. En cuanto a los elementos e hitos monumentales más destacados en sus dibujos resultó ser el castillo, en primer lugar con un 96,3% de los resultados finales. Le sigue la plaza de toros, con un 80,4% y en tercer lugar el

centro histórico y monumentos como los templos de Santiago, de Santa María, y los barrios históricos, con un total de 64,5%.

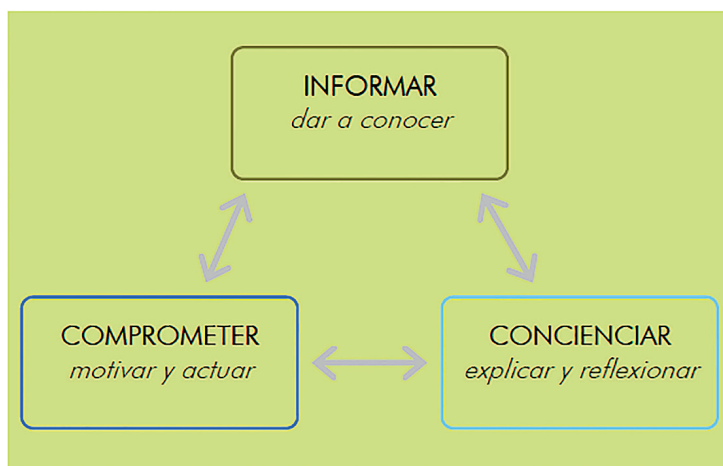
- e) *Dafo / Came*. Esta dinámica sigue el siguiente patrón: división de los participantes en grupos. Cada uno de los grupos extrae **Debilidades**, **Amenazas**, **Fortalezas** y **Oportunidades** del municipio y se contraponen con el objetivo de **Corregir**, **Afrontar**, **Mejorar** y **Explotar**. Se aplicó este método para analizar los aspectos de futuro socioeconómico y empleo, usos del territorio e infraestructuras, medio ambiente, cultura y patrimonio.

En el caso de Villena y Alfajar, se realizaron con diferentes colectivos y partidos políticos. En este sentido, destacamos el realizado por los grupos políticos de esta población valenciana, por la mayor riqueza y variedad de partidos que en Villena. Así participaron 16 representantes de los cinco partidos que están en el Ayuntamiento de Alfajar (Partido Popular, Ciudadanos, Compromís, Izquierda Unida y PSOE), y que aplicaron el DAFO-CAME en cuatro aspectos fundamentales como el futuro socioeconómico y empleo, los usos e infraestructuras del territorio, medio ambiente, cultura y patrimonio.

Por otra parte, se trató de un enfoque flexible ya que no es un método cerrado y fijo, sino que ha tenido la capacidad de adaptación para transformarse y dar respuesta a las novedades que iban surgiendo, incorporándolas de un modo sistemático. Así se ha contado con aquellos elementos que podrían ser útiles y enriquecedores.

La comunicación pública cumplió cinco funciones esenciales: garantizar la transparencia de todo el proceso, informar y dar a conocer las acciones llevadas a cabo, concienciar a través de la explicación, incitar a la reflexión y, finalmente, lograr el compromiso de la población motivándola a participar en una iniciativa fundamental para consolidar la convivencia y la planificación futura del municipio. También se han utilizado las redes sociales y el correo electrónico, con más de 350 direcciones, para convocar a la ciudadanía a cada taller y asamblea.

Así pues, la comunicación ha asumido diferentes funciones a lo largo de este proceso. *Un medio y un fin*, en tanto que instrumento de información para la sociedad, además de principio inspirador y rector en la gestión. *Un factor estratégico*, con un desarrollo planificado y coherente para la consecución de unos objetivos. *Una conversación*: no solo se ha informado, sino que se ha habilitado la participación presencial y digital. *Una redefinición* del «hacer para contar» o «contar lo que se hace», se ha pasado a «contar con los que hacen». Por eso no se ha buscado la «foto por la foto» con fines meramente propagandísticos. *Un escaparate*, para darle visibilidad al trabajo colectivo de las personas que han participado en las distintas acciones (talleres, asambleas y reuniones), incrementando la transparencia y facilitando la accesibilidad.

Figura 4: *Funciones de la Comunicación en las estrategias participativas*

Fuente: Elaboración propia.

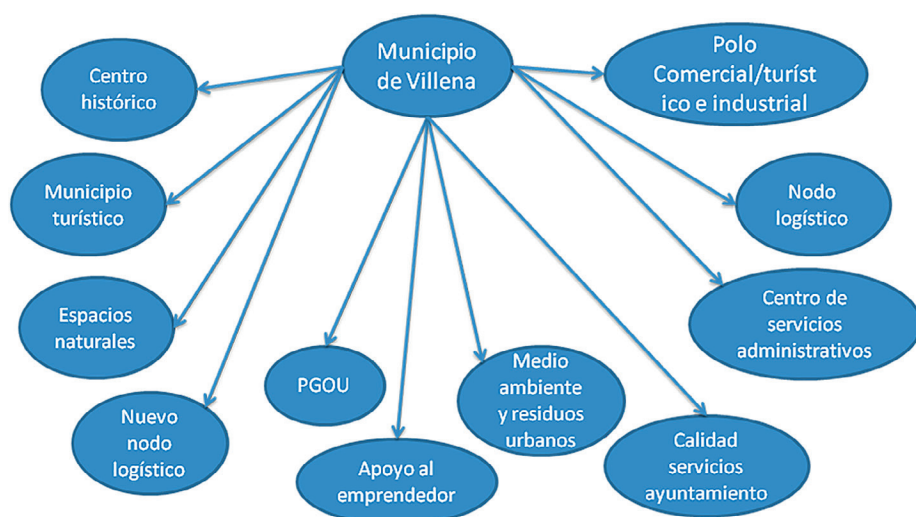
En resumen, podemos afirmar que para poder participar, primero hay que conocer; para poder implicarse, es necesario comprender; y por último para poder compartir, se requiere confiar. Solo así es posible conectar todas las voluntades personales en un proyecto común (figura 4).

En este sentido, el sistema de la comunicación mediática convencional puede compararse a un iceberg, cuya parte visible, la cúspide, está ocupada por los medios (prensa, radio y televisión). Ellos se encargan habitualmente de darle visibilidad a aquellas cuestiones que configuran la «realidad» y «lo que pasa». Pero, además, tienen la potestad de fijar las agendas temáticas de los asuntos que se considerarían «relevantes» (*agenda setting*). Durante el desarrollo y ejecución de las estrategias territoriales, los medios se han hecho eco, en todo momento, de las motivaciones, las acciones y los resultados mediante las sucesivas comparecencias públicas y, sobre todo, el envío constante de notas de prensa. Después, los periódicos, las radios y la televisión de ámbito local, comarcal y provincial se han encargado de (re)transmitir y hacer retornar (bidireccionalidad) esas informaciones al conjunto de la ciudadanía.

3.2. Resultado de los Talleres

Tanto la *ETV+i* como *Alfajar 2020*, se estructuraron en áreas temáticas para el estudio y análisis propositivo, participativo y aplicado, apoyándonos en la transparencia y la comunicación (medios de comunicación, actividades formativas, reuniones sectoriales y blog). Entre los talleres realizados a todos los perfiles sociodemográficos y profesionales, comentados con anterioridad, destacó la

Figura 5. Líneas estratégicas a trabajar y reforzar en el municipio de Villena (Alicante)



Fuente: Elaboración propia.

idea del papel que el municipio de Villena podía ocupar en las comarcas del Vinalopó y el de Alfafar en el área metropolitana de la ciudad de Valencia. En cuanto a los elementos a conservar y reforzar, los elegidos en primera opción fueron el centro histórico, los polígonos industriales y comerciales, los espacios naturales y el turismo, como actividades que se debían posicionar mejor de lo que están en la actualidad. Y entre las acciones necesarias, en primera instancia destacaron las de tipo instrumental vinculadas a la ordenación del territorio (como los Planes Generales de Ordenación Urbana, las de preservación y gestión de los recursos naturales) y las de tipo socioeconómico, como las del fomento de nuevos yacimientos de empleo, apoyo al emprendedor y reactivación del empleo, y la gestión ambiental de los recursos del término municipal (figuras 5 y 6).

No obstante, del contenido de los talleres podríamos destacar los siguientes resultados generales:

- a) La necesidad de que haya continuidad en la gestión del gobierno municipal, ya que la alternancia de las últimas cuatro legislaturas, un gobierno diferente cada cuatro años, no ha podido consolidar una línea de trabajo en los proyectos previstos. A ello hay que añadir la falta de liderazgo político.

Figura 6. Líneas estratégicas a trabajar y reforzar en el municipio de Alfafar (Valencia)



Fuente: Elaboración propia.

- b) La apuesta por una diversificación de las actividades económicas (agricultura, turismo, patrimonio, comercio, nodo empresarial y comercial, etc.).
- c) La aplicación y generación de instrumentos y herramientas de gestión municipal (PGOU, coordinación de iniciativas de los servicios municipales, Plan Integral de la Huerta, Polígono comercial de IKEA, Gestión del Parque Natural de la Albufera de Valencia, etc.).
- d) Revalorización del entorno y gestión de los recursos territoriales (optimización de los recursos municipales, abastecimiento y racionalización de la explotación de los acuíferos, residuos y basuras, etc.) que doten de coherencia la gestión de los recursos locales y del territorio.
- e) Que se tenga más en cuenta a los ciudadanos, a través de la participación y de una mayor implicación de la ciudadanía. No solo cuando llegan elecciones.

4. CONCLUSIONES

Estas herramientas de diagnóstico propositivo y proactivo en ambos municipios, que se están llevando a cabo en otros lugares de la Comunidad Valenciana, han tratado de favorecer un proceso genuino y diferente, que no solo se quedara en un proyecto de diagnóstico, sino que facilitara un procedimiento que definiera líneas estratégicas y acciones específicas, dando lugar a un proceso a medio y largo plazo. Todo ello acompañado y reforzado por la Universidad de Alicante, que lo ha tutelado y acompañado, y con la complicidad de los políticos que han generado las condiciones necesarias, para no «manipular interesadamente» el proceso, dejando hacer. Se realizó un informe final, no solo de diagnóstico, sino también propositivo, que contó con la participación de *abajo a arriba* de la ciudadanía. De esta forma se aplicó la metodología investigación-acción-participación, que encaja con las nuevas directrices exigidas en los Fondos de Cohesión Europea (2014-2020). En ambos municipios, sus estrategias se aprobaron por unanimidad en sendos plenos municipales, en los que los grupos de la oposición también votaron a favor. En el caso de Villena, además, se ha generado un Foro Económico y Social⁹, en el que un grupo de ciudadanas y ciudadanos, de forma plural y voluntaria, han dado lugar a un organismo municipal, ratificado en el BOPA (*Boletín de la Provincia de Alicante*)¹⁰, el 30 de septiembre de 2014. Este nuevo órgano ciudadano, que funciona desde finales de 2014, sirve para deliberar, adoptar decisiones y proponer medidas sobre asuntos de interés común que afecten a la ciudadanía y a la gestión del municipio.

Sin duda, como dice Eduardo Galeano¹¹ estamos en la «cultura del envase», por lo que hay que fomentar más «el poso» que la «pose». Es decir, más los contenidos y la finalidad de los mismos que el formalismo y la utilitariedad de la participación ciudadana y por extensión, de la propia población local. En este contexto, necesitamos establecer las metas a alcanzar, para dar sentido y contenido a las herramientas de diagnóstico participativo utilizadas. Por ello y para finalizar, establecemos un decálogo de actuaciones que deberían regir la aplicación, procedimiento y finalidades de las presentes Estrategias Participativas. Que sea *útil* y no sólo *utilitarista* (conformar sólo el procedimiento a que me obliga la norma). Que realmente sea *participativa* y no sólo *consultiva*. *Asistir* a las convocatorias y estar sólo presente, no garantiza que estemos realmente

9. Está integrado por 38 miembros, más un representante de cada grupo, coalición o partido político que ha obtenido representación en el Ayuntamiento en las últimas elecciones municipales. <http://www.etvi.villena.es/>

10. <http://www.villena.es/wp-content/uploads/2014/10/20140930-BOPA-Aprob-def-Reglam-Foro-E-y-S-Villena.pdf>

11. «Estamos en plena cultura del envase. El contrato de matrimonio importa más que el amor; el funeral más que el muerto, la ropa más que el cuerpo, y la misa más que Dios. La cultura del envase desprecia los contenidos».

presentes y activos. Hay que tomar consciencia plena de que estamos, del porqué estamos y para qué estamos. El exceso de *análisis* puede provocar procesos de parálisis, de ahí que frente a la descripción, en ocasiones superficial y excesivamente cuantitativa, tengamos que realizar *diagnósticos* en profundidad, que examinen y evalúen los condicionantes y características del territorio. Para ello todo es importante, el fomento del *proceso* (medio y largo plazo) más que sólo el *proyecto* (corto plazo y ajustado a los intereses de algunos poderes locales del momento). No habría que confundir el *valor* de las acciones que propongamos, con el *precio* o coste económico que supongan. Es decir, deberíamos ver, establecer y definir las aportaciones de la acción en el conjunto de la comunidad y sus beneficios no sólo materiales, al objeto de valorizar y optimizar inversiones. Además de *proponer* (lo que se tiene, lo que se ha dicho y planificado que hay que hacer), hay que *disponer* (es decir, materializarlo y concretarlo en acciones). Todo ello *colaborando* y concurriendo, con los actores del territorio y con otros territorios, y no *compitiendo*. Y la participación ciudadana, debe ser desde el principio, *voluntaria* y no *obligatoria*. Es decir, en ocasiones asisten y «participan» en estos procedimientos, los mismos de siempre, porque les va en su cargo, muchas veces vinculado a asociaciones empresariales, sindicatos, políticos, asociaciones y otras entidades. El procedimiento debería ser abierto y flexible, abriéndolo a aquellas personas, de colectivos o a título individual, que como ciudadanos/as, pudieran participar, proponer y complementar a los participantes legitimados y representativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DELFOUR, C. (2007): *España, las autonomías y Europa. Ensayo sobre la invención de nuevos modos de organización territorial y de gobernanza*, Gijón, Editorial Trea, 292 pp.
- ESPARCIA, J. (2015): «Hacia nuevas políticas de desarrollo territorial en las áreas rurales de la Comunidad Valenciana: incentivos territoriales, servicios públicos y gobernanza», pp. 355-382, en ROMERO J. y BOIX, A. (eds.): *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*, Valencia, Universidad de Valencia.
- MARTÍNEZ, A.; PÉREZ, D. i SANCHO, I. (2000): *Eines per al desenvolupament local / Herramientas para el desarrollo local*, Cocentaina, CEDER-Aitana y Universidad de Alicante, 318 pp.
- MARTÍNEZ, A.; MARTÍNEZ, S.; PALACÍ, J.; ZAPATA, V. M. y EXPÓSITO, M. (2013): «La estrategia territorial de Villena + innovación (ETV+i). Un proceso experimental y aplicado de participación ciudadana», en CALVO, R. et alii (coords.): *Ciudadanía empoderada: cultura y participación para el desarrollo local*, Alzira, Germania, 309 pp.
- MARTÍNEZ, A. et alii (2014): «Estrategias territoriales participativas como instrumentos de diagnóstico y prospectiva, en el contexto europeo de los fondos de cohesión

- 2014-2020: el caso de Villena (Alicante)», *Espacio, tiempo y forma, Serie VI, Geografía*, 6-7, pp. 161-183.
- MARTÍNEZ PUCHE, A. y PALACÍ SOLER, J. (2016): «Estrategias territoriales participadas como renovadas herramientas de diagnóstico en el contexto de los fondos de cohesión europeos 2014-2020. El caso de la Comunitat Valenciana», en XXXIII Congreso de la Unión Geográfica Internacional. Crisis, globalización y desequilibrios sociales y territoriales en España, Beijing (China), pp. 121-132.
- MONTERO, J. R.; FONT, J. y TORCAL, M. (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 430 pp.
- NATERA, A. (2005): «La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n.º 33-34, pp. 53-65.
- ROMERO, J. (2005): «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, n.º 39, pp. 59-86.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2011): «Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, n.º 56, pp. 295-319.